



Les intercommunales

Cadre général et enjeux actuels

Frédéric BOUHON

Professeur à l'Université de Liège

f.bouhon@uliege.be

Louvain-la-Neuve, le 2 mars 2018

Introduction - Intercommunale : un vilain mot ?

PUBLiFiN



SCiRL

Plan général de l'exposé

- 1) Raisons d'être des intercommunales
- 2) Principes d'organisation des intercommunales
- 3) État des lieux en Région wallonne
- 4) Critiques et pistes d'évolution

1) Raisons d'être des intercommunales

- A) Réflexion générale sur l'échelle de la gestion de la chose publique
- B) Avantages du système des intercommunales

1) Raisons d'être des intercommunales

A. L'échelle de la gestion de la chose publique

Questions de départ :

À quelle **échelle** convient-il de prendre des **décisions collectives** ?

Sur la base de quels **principes délimiter** les entités/communautés politiques (locales, supralocales, régionales, nationales, *etc.*) ?



1) Raisons d'être des intercommunales

A. L'échelle de la gestion de la chose publique

Dans l'absolu :
Tout est possible

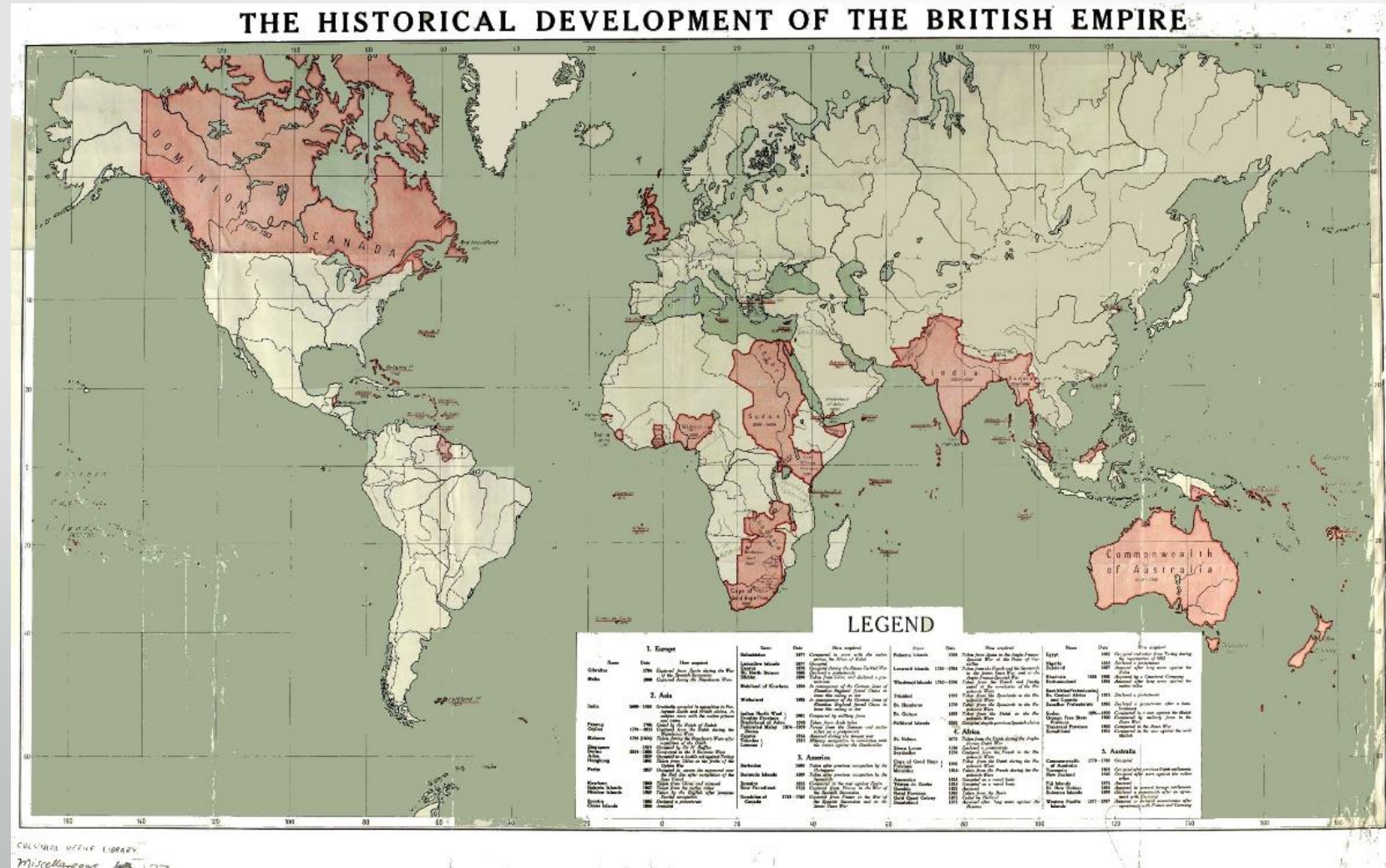
1) Raisons d'être des intercommunales

A. L'échelle de la gestion de la chose publique



1) Raisons d'être des intercommunales

A. L'échelle de la gestion de la chose publique



1) Raisons d'être des intercommunales

A. L'échelle de la gestion de la chose publique





1) Raisons d'être des intercommunales

A. L'échelle de la gestion de la chose publique

Réflexions de philosophie politique :

All-affected principle

Principe **stimulant** mais **subversif**

1) Raisons d'être des intercommunales

A. L'échelle de la gestion de la chose publique

Dans le cadre des démocraties contemporaines :

Fédéralisme et/ou **décentralisation** : division (et subdivision) du territoire en diverses entités politiques et administratives

Limites constantes et **difficilement modifiables** (en droit et/ou en fait)

- stabilité des frontières linguistiques
- stabilité des limites communales hors l'évènement de la fusion des communes

Système rigide de **répartition des compétences** entre les niveaux

Tension entre **autonomie locale** et **recherche d'efficacité**

Principe de **subsidiarité** : une solution ?

1) Raisons d'être des intercommunales

B. Avantages du système des intercommunales

Le modèle de l'intercommunale permet de dépasser certaines de ces difficultés

Objet élastique dans un contexte institutionnel rigide

Atouts majeurs :

- Souplesse quant à l'échelle (au moins deux communes)
- Souplesse quant à l'objet (un ou plusieurs objets d'intérêt communal)
- Souplesse quant à la durée

Idéal pour rechercher un équilibre entre autonomie locale et efficacité

2) Principes d'organisation des intercommunales

- A) Fondements juridiques
- B) Forme juridique
- C) Objet
- D) Associés
- E) Organes et représentation des communes
- F) Participations
- G) Tutelle

2) Principes d'organisation des intercommunales

A. Fondements juridiques

Principalement, les articles L1511-1 à L1561-13 du **Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation**

En outre :

- quelques dispositions de la loi du 22 décembre 1986
- accord de coopération du 13 février 2014
- pour chaque IC, son propre statut

2) Principes d'organisation des intercommunales

B. **Forme juridique**

Les intercommunales prennent la forme d'une **société commerciale** :

- soit, la société anonyme (**SA**)
- soit, la société coopérative à responsabilité limitée (**SCRL**)

2) Principes d'organisation des intercommunales

B. *Forme juridique*

Cependant...

Article L1512-6, § 1^{er}, al. 1^{er} et 2, CDLD :

*Quel que soit leur objet, (...) les intercommunales exercent des missions de service public et à ce titre sont des *personnes morales de droit public*.*

*Elles n'ont *pas* un *caractère commercial*.*

2) Principes d'organisation des intercommunales

C. **Objet**

Article L1512-3 CDLD :

*Plusieurs communes peuvent [...] former des associations ayant **des objets déterminés d'intérêt communal**.*

Ces associations sont dénommées ci-après intercommunales.

2) Principes d'organisation des intercommunales

C. Objet

Qu'est ce que l'intérêt communal ?

Chaque commune est compétente pour deux types de matières :

- celles qui leur sont confiées par l'autorité fédérale, la Région ou la Communauté (**déconcentration**)
- celles qui relèvent, selon elle, de l'intérêt communal (**décentralisation** et véritable **autonomie** : articles 41 et 162 de la Constitution)

En ce qui concerne les matières d'intérêt communal,

- les communes peuvent les **exercer elles-mêmes** (c'est le principe)
- les communes peuvent en **confier** l'exercice à des **intercommunales**

2) Principes d'organisation des intercommunales

D. Associés

Outre la participation nécessaire d'au moins deux communes...

Article L1512-4, al. 1^{er}, CDLD :

*Toute **autre personne** de droit **public** et **privé** peut également faire partie des intercommunales.*

2) Principes d'organisation des intercommunales

E. Organes et représentation des communes

Généralités - Représentation des intérêts des communes

Article L1523-8 CDLD :

*(...) les communes disposent toujours de la **majorité des voix** ainsi que de la **présidence** dans les différents organes de gestion de l'intercommunale.*

Article L1523-9, al. 1^{er}, CDLD :

*Les décisions de tous les organes de l'intercommunale ne sont prises valablement que si elles ont obtenu, outre la majorité des voix exprimées, la **majorité des voix des associés communaux** présents ou représentés au sein de ces organes.*

2) Principes d'organisation des intercommunales

E. Organes et représentation des communes

Trois organes obligatoires :

- Assemblée générale
- Conseil d'administration
- Comité de rémunération

2) Principes d'organisation des intercommunales

E. Organes et représentation des communes

Assemblée générale :

- 5 représentants de chaque commune
- proportionnellement à la composition du conseil communal
- au moins 3 représentants de la majorité

2) Principes d'organisation des intercommunales

E. Organes et représentation des communes

Conseil d'administration

- entre 10 et 30 membres (variations en fonction de la population desservie)
- nommés par l'assemblée générale
- à la proportionnel de l'ensemble des conseils communaux des communes associées
- représentation assurée à tout parti démocratique qui a au moins un élu dans au moins une des communes associées



2) Principes d'organisation des intercommunales

E. Organes et représentation des communes

Comité de rémunération :

- 5 membres
- constitué au sein du CA

2) Principes d'organisation des intercommunales

E. Organes et représentation des communes

Organes facultatifs (article L1523-18 CDLD) : possibilité de...

- créer un « **organe restreint de gestion** », ce qui implique une délégation de pouvoir ; sa compétence peut concerner un **secteur** d'activité particulier
- confier la **gestion journalière** au président du CA ou à la personne qui occupe la position hiérarchique la plus élevée au sein de l'IC

La question de savoir si on peut créer en outre des **organes consultatifs** est controversée.

2) Principes d'organisation des intercommunales

F. Participations

Article L1512-5 du CDLD :

Les intercommunales peuvent prendre des participations au capital de toute société lorsqu'elles sont de nature à concourir à la réalisation de leur objet social.

Toute prise de participation au capital d'une société est décidée par le conseil d'administration; (...).

Toutefois, lorsque la prise de participation dans une société est au moins équivalente à un dixième du capital de celle-ci ou équivalente à au moins un cinquième des fonds propres de l'intercommunale, la prise de participation est décidée par l'assemblée générale, à la majorité simple des voix présentes, en ce compris la majorité simple des voix exprimées par les délégués des associés communaux.



2) Principes d'organisation des intercommunales

F. Participations

Les règles qui garantissent la représentation des intérêts communaux au sein des IC ne sont pas applicables au sein des sociétés dans lesquelles elles détiennent des participations.

2) Principes d'organisation des intercommunales

G. Tutelle

En vertu de l'article L3111-1, § 1^{er}, 3^o, du CDLD,
les intercommunales sont soumises à la **tutelle de la Région wallonne**
En revanche, les **sociétés** dans lesquelles elles détiennent des
participations ne le sont **pas**.

3) État des lieux en Région wallonne

- A) Principale source des données
- B) Intercommunales et autres organismes supra-locaux
- C) Cas particulier des intercommunales interrégionales
- D) Localisation des sièges sociaux des intercommunales
- E) Taille des intercommunales
- F) Objet des intercommunales
- G) Composition des organes des intercommunales
- H) Associés dans les intercommunales
- I) Participations des intercommunales

3) État des lieux en Région wallonne

A. Principale source des données

Rapport d'analyse du cadastre des intercommunales et organismes supra-locaux en Région wallonne

Commandé par le **Gouvernement wallon** au début de l'année 2017

Préparé par une société de consultance en collaboration avec quatre universitaires

Publié en **juillet 2017** (disponible notamment sur Internet)

3) État des lieux en Région wallonne

B. Intercommunales et autres organismes supra-locaux

77 intercommunales, mais aussi...

- 39 associations « chapitre XII »
- 64 sociétés de logement de service public

etc.

Si on envisage globalement les participations des communes aux divers organismes supra-locaux, on constate que 88 % de ces participations concernent des intercommunales.

Les communes investissent ensemble 1.268.764.482 EUR dans les IC, alors que la valeur des participations dans les autres organismes supra-locaux est relativement négligeable.

3) État des lieux en Région wallonne

C. Cas particulier des IC interrégionales

Intercommunales qui associent des communes de **plusieurs Régions**.

Difficulté : **quelle législation** appliquer vu que la matière est régionalisée ?

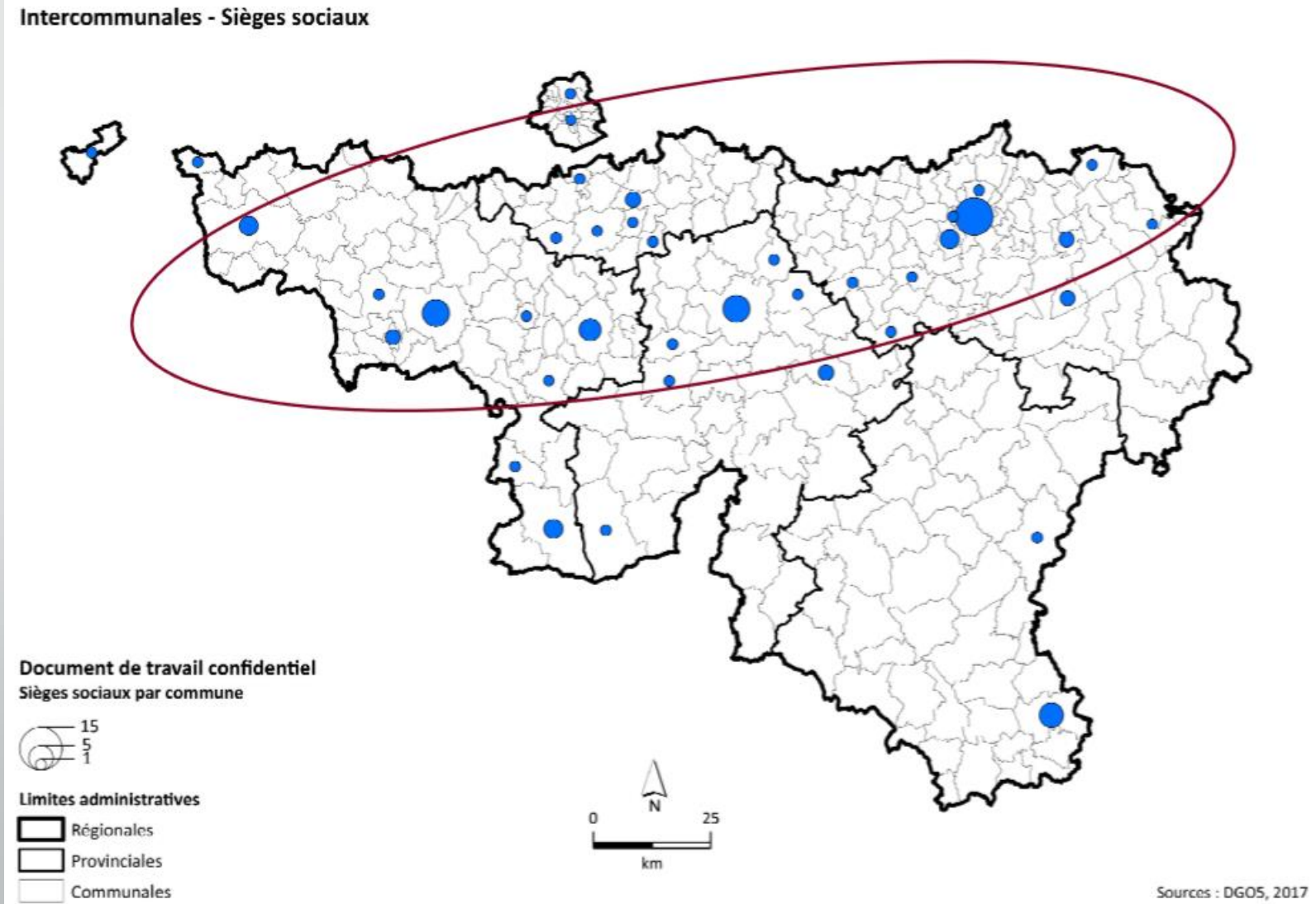
Jusqu'en 2014 : flou – loi (fédérale) du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, globalement moins stricte.

Accord de coopération du 13 février 2014 : droit de la Région dont relèvent les personnes morales de droit public qui disposent ensemble de la plus grande part d'actionnariat.

(**Aménagements particulier** en vertu du décret wallon du 16 juillet 2015 relatif aux règles internes d'organisation et de fonctionnement des intercommunales agissant en qualité de gestionnaires de réseaux de distribution ou de réseaux de communication)

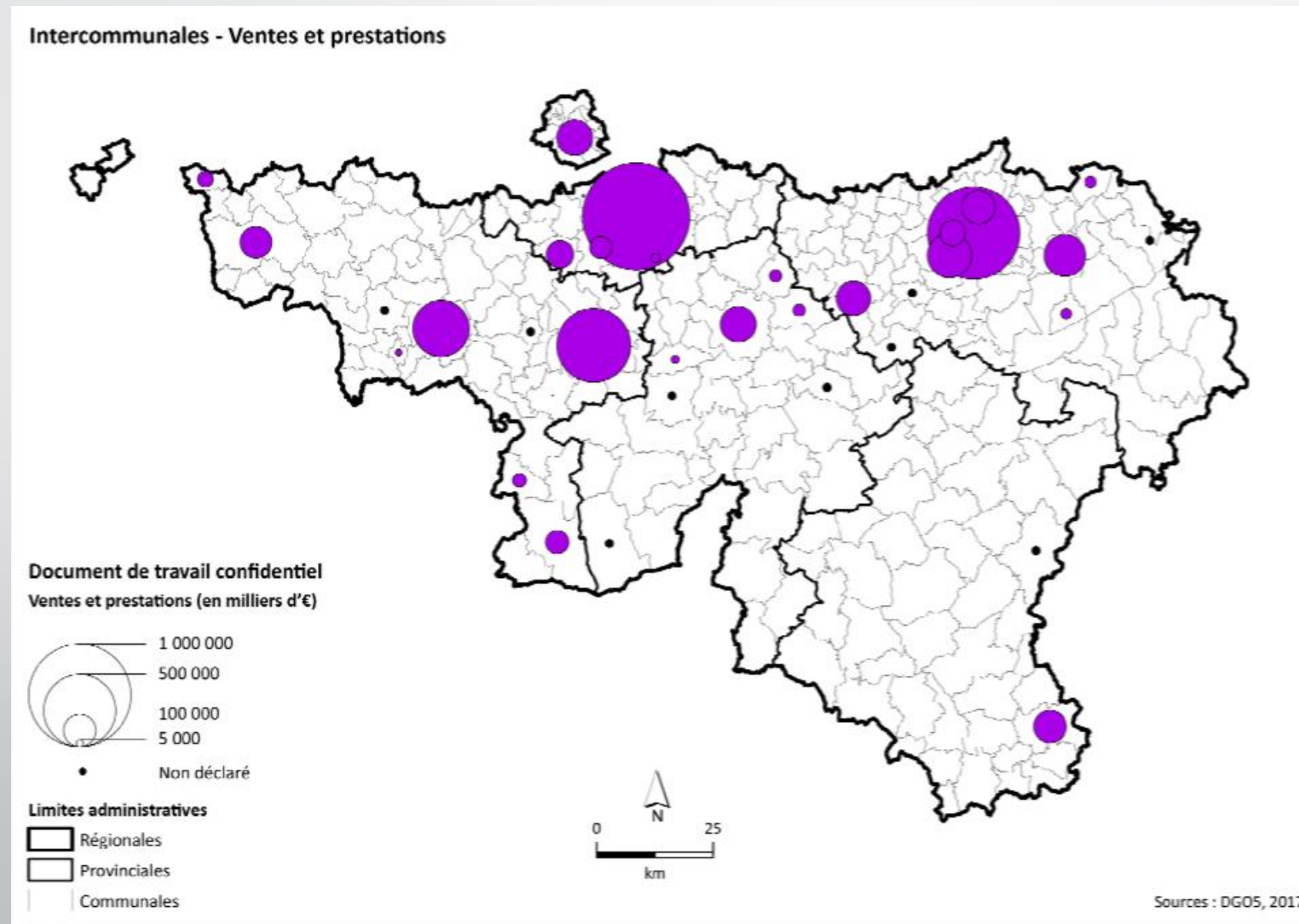
3) État des lieux en Région wallonne

D. Localisation des sièges sociaux des IC



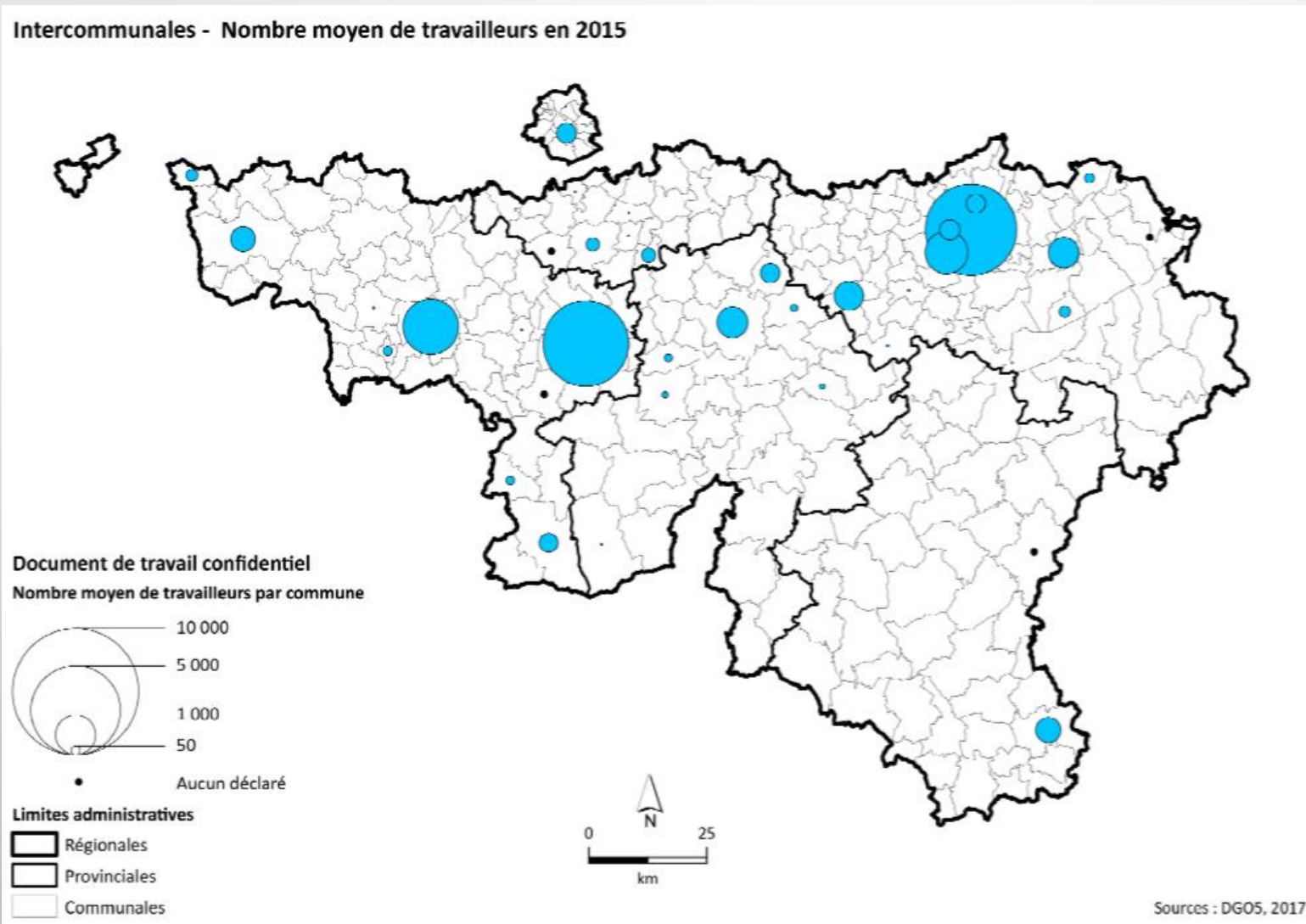
3) État des lieux en Région wallonne

E. Taille des intercommunales



3) État des lieux en Région wallonne

E. Taille des intercommunales



3) État des lieux en Région wallonne

F. Objets des intercommunales

- Gaz, électricité, télécommunication (exemples : BRUTELE, PUBLIFIN,...)
- Finance (exemples : SOFILUW, IPFH,...)
- Eau (exemples : AIDE, CILE,...)
- Médico-social (exemples : CHUP Mons Borinage, CHR Verviers,...)
- Expansion économique (exemples : IDELUX, SPI,...)
- Déchets (exemples : HYGEA, INTRADEL,...)
- Environnement (IBH)
- Divers (exemples : ISLHS Piscine, Bataille de Waterloo, BEP Crematorium,...)



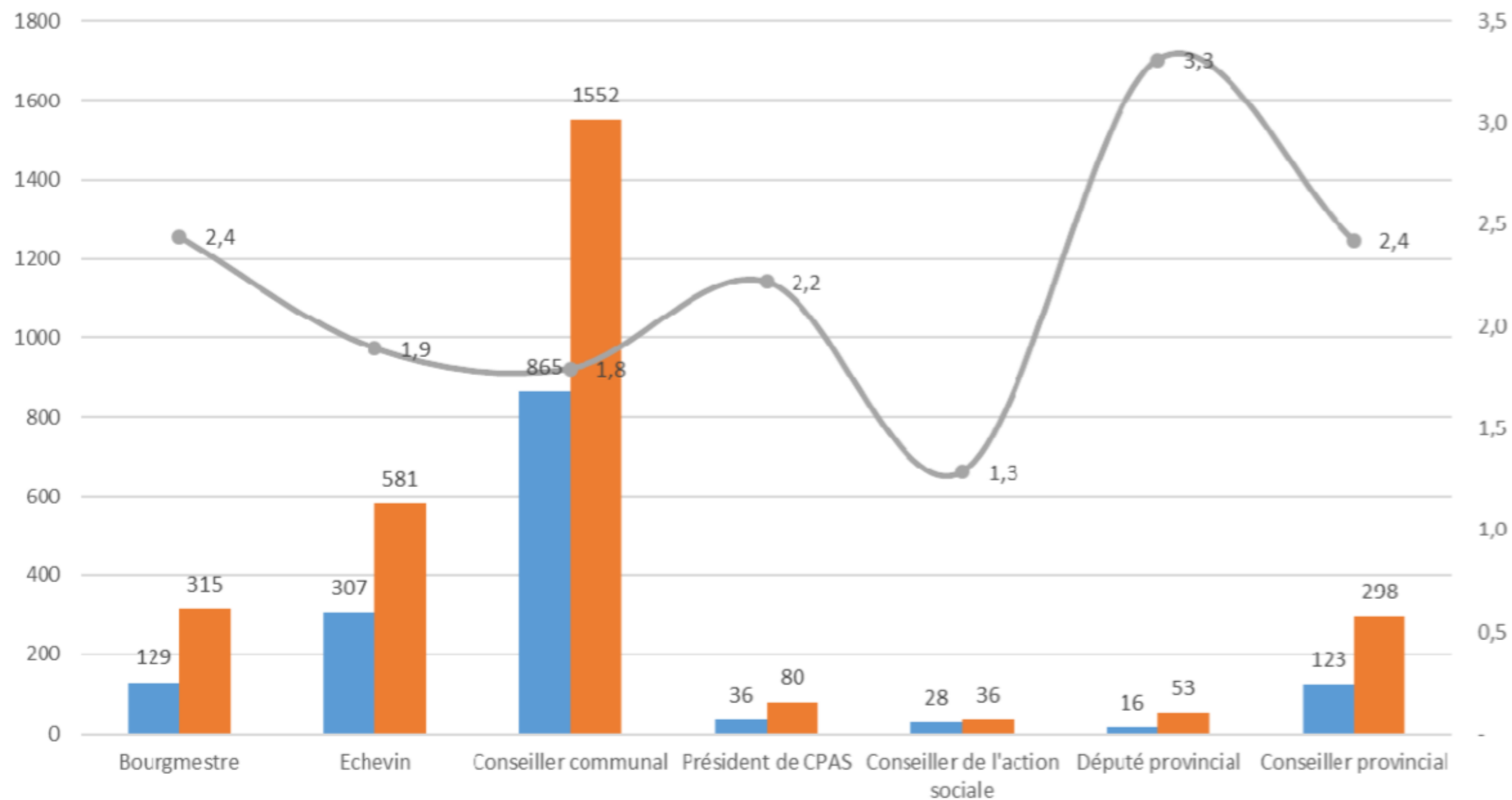
3) État des lieux en Région wallonne

G. Composition des organes des IC

Mandats **dérivés**.

Quel mandat de base les membres des organes exercent-ils ?

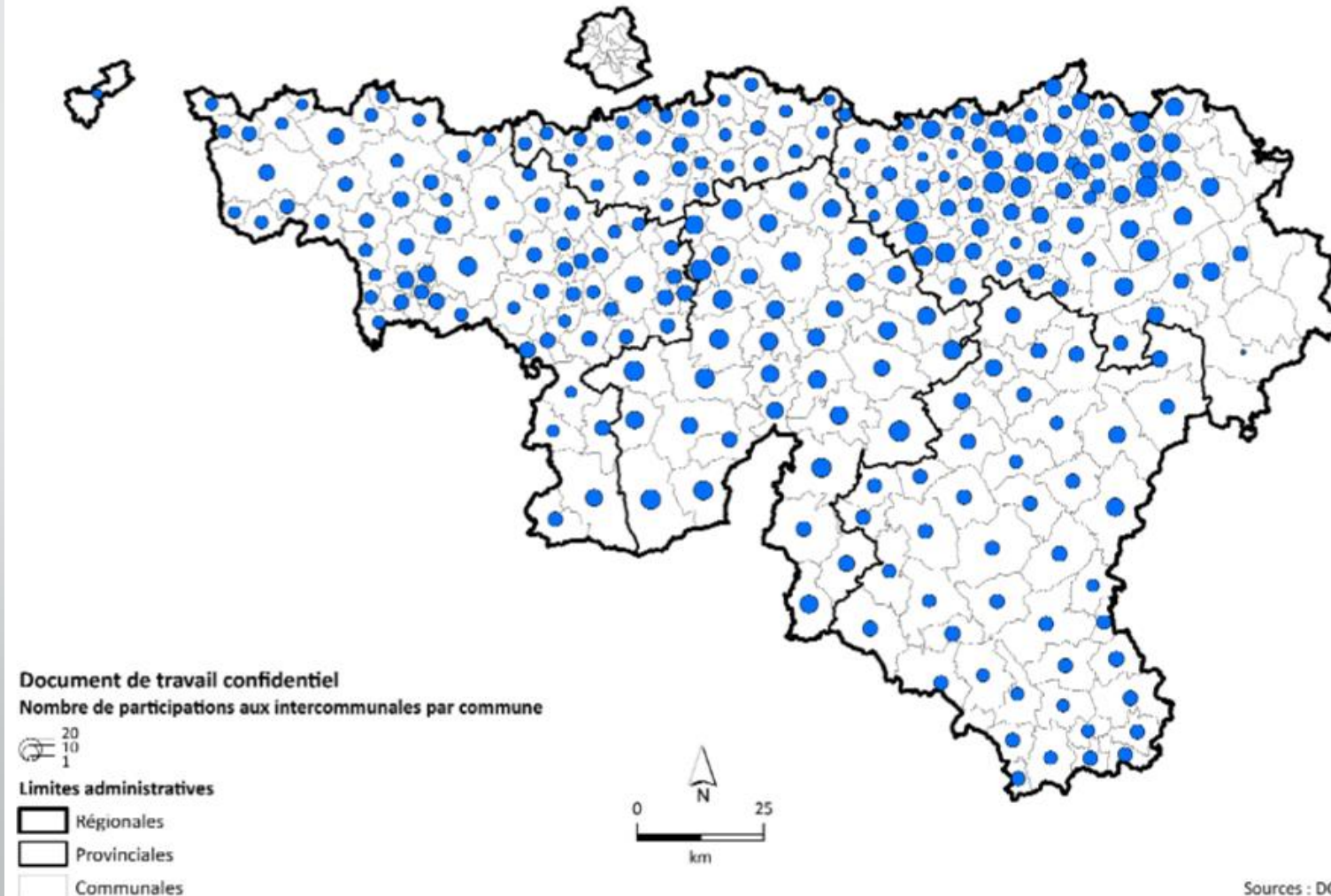
Mandats exercés dans les IC par type de mandat originaire



3) État des lieux en Région wallonne

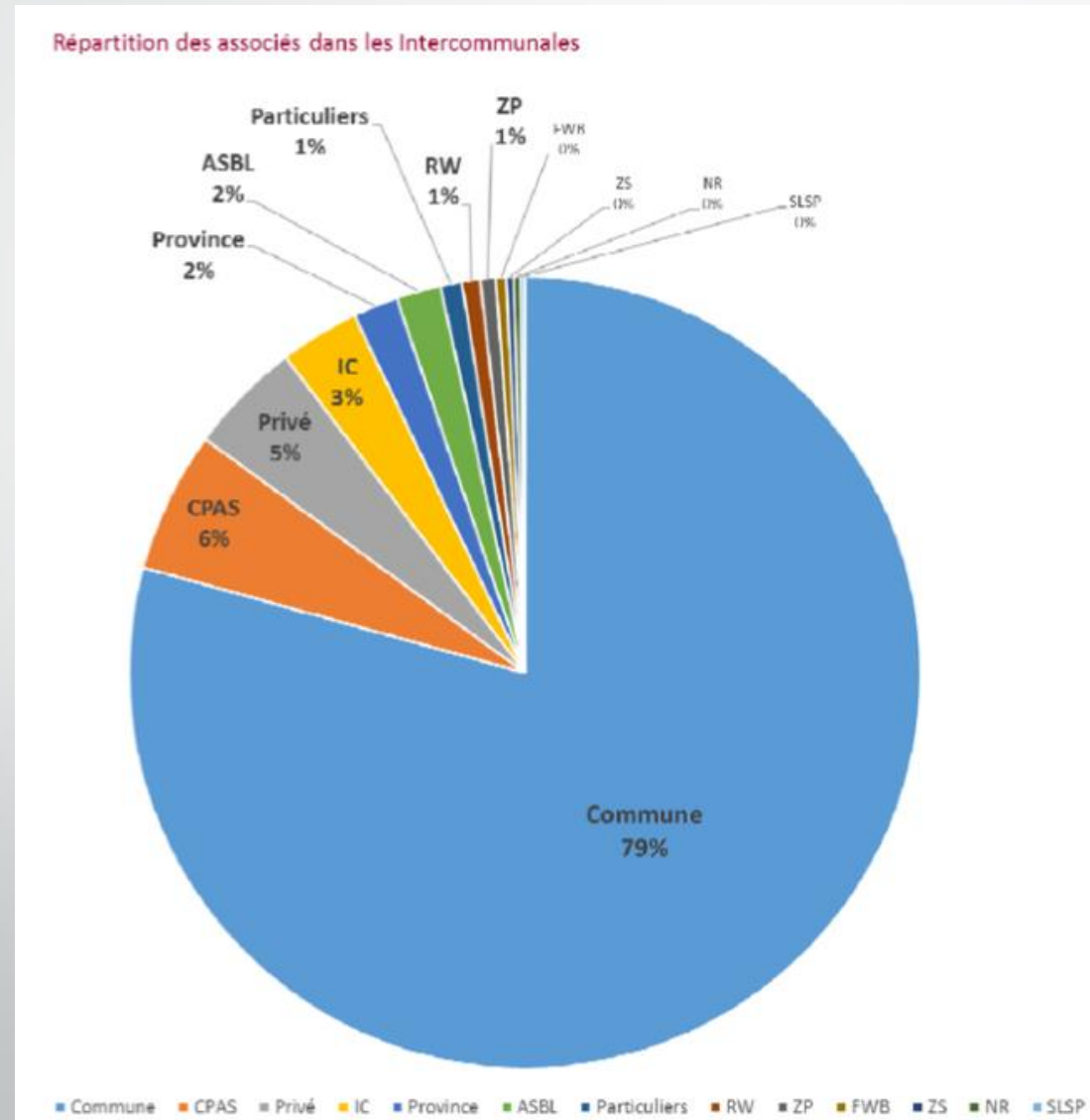
H. Associés dans les intercommunales

Intercommunales - Participation communale



3) État des lieux en Région wallonne

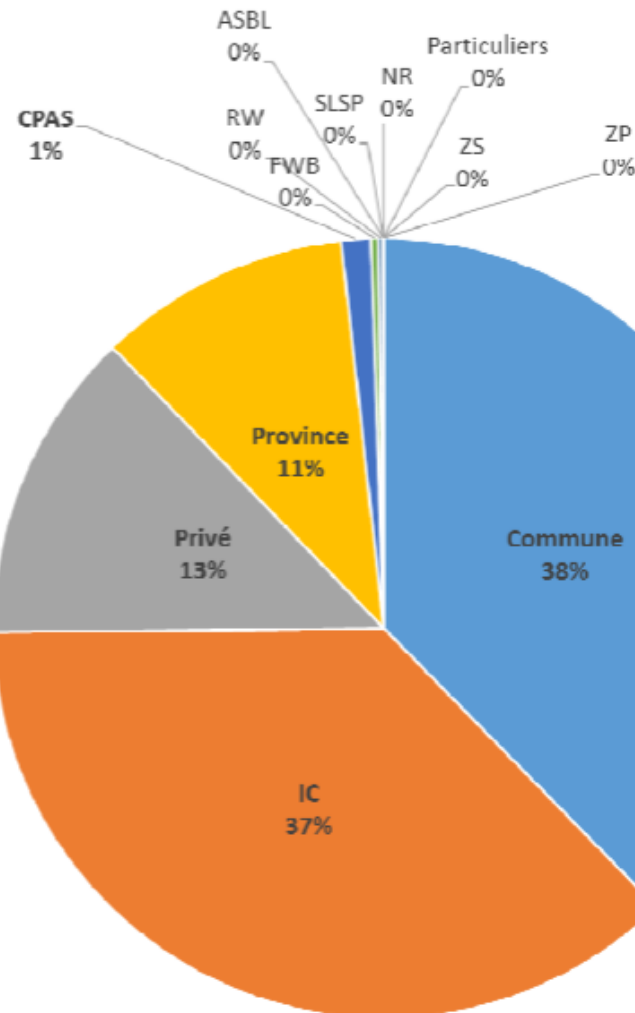
H. Associés dans les intercommunales



3) État des lieux en Région wallonne

H. Associés dans les intercommunales

Répartition de l'actionnariat dans les IC par type d'associés



3) État des lieux en Région wallonne

I. Participations des intercommunales

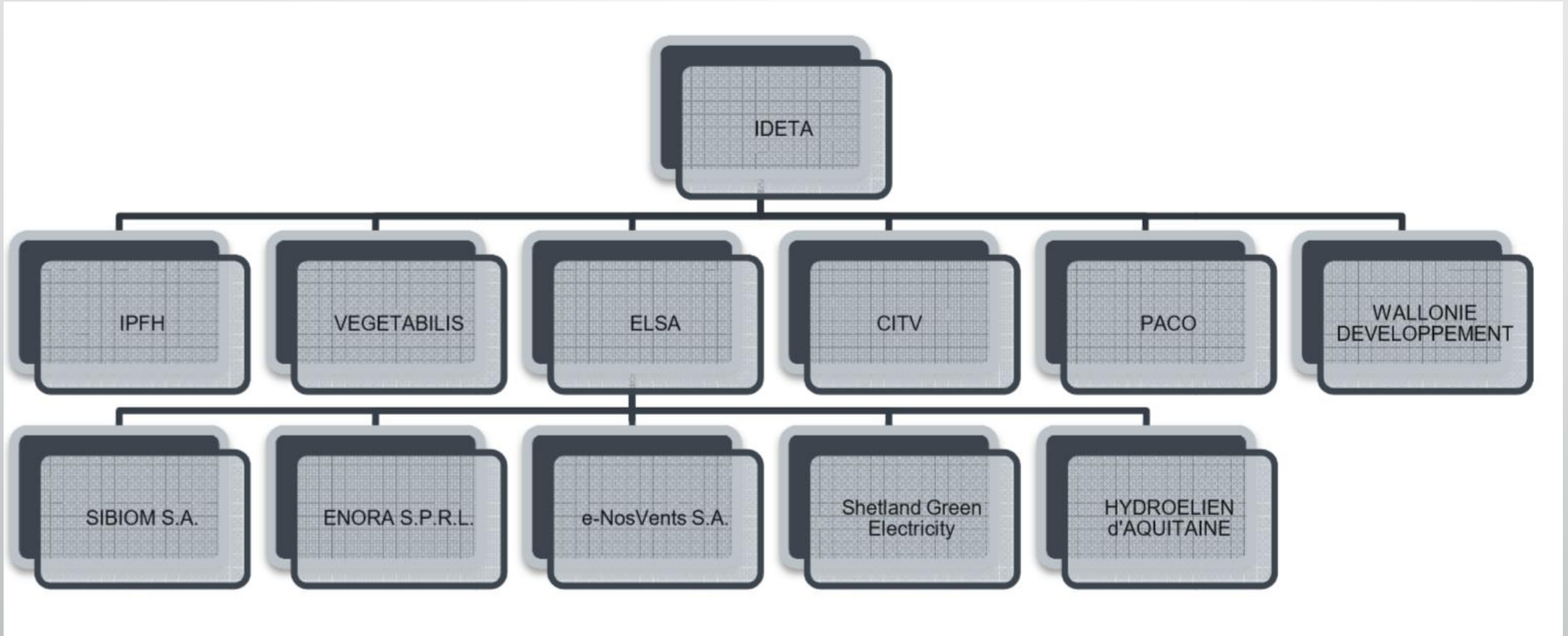
Certaines IC présentent un schéma de participation complexe.

Le cas de Publifin est bien connu.

Autre illustration avec IDETA

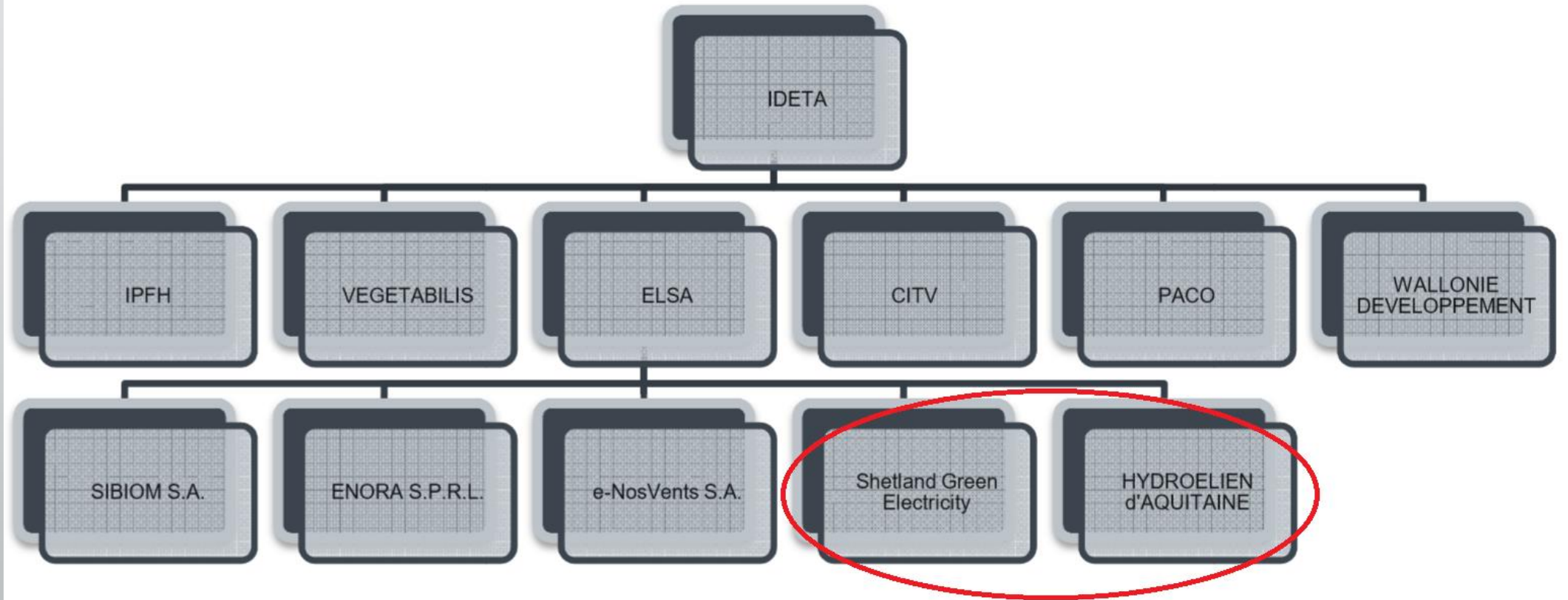
3) État des lieux en Région wallonne

I. Participations des intercommunales



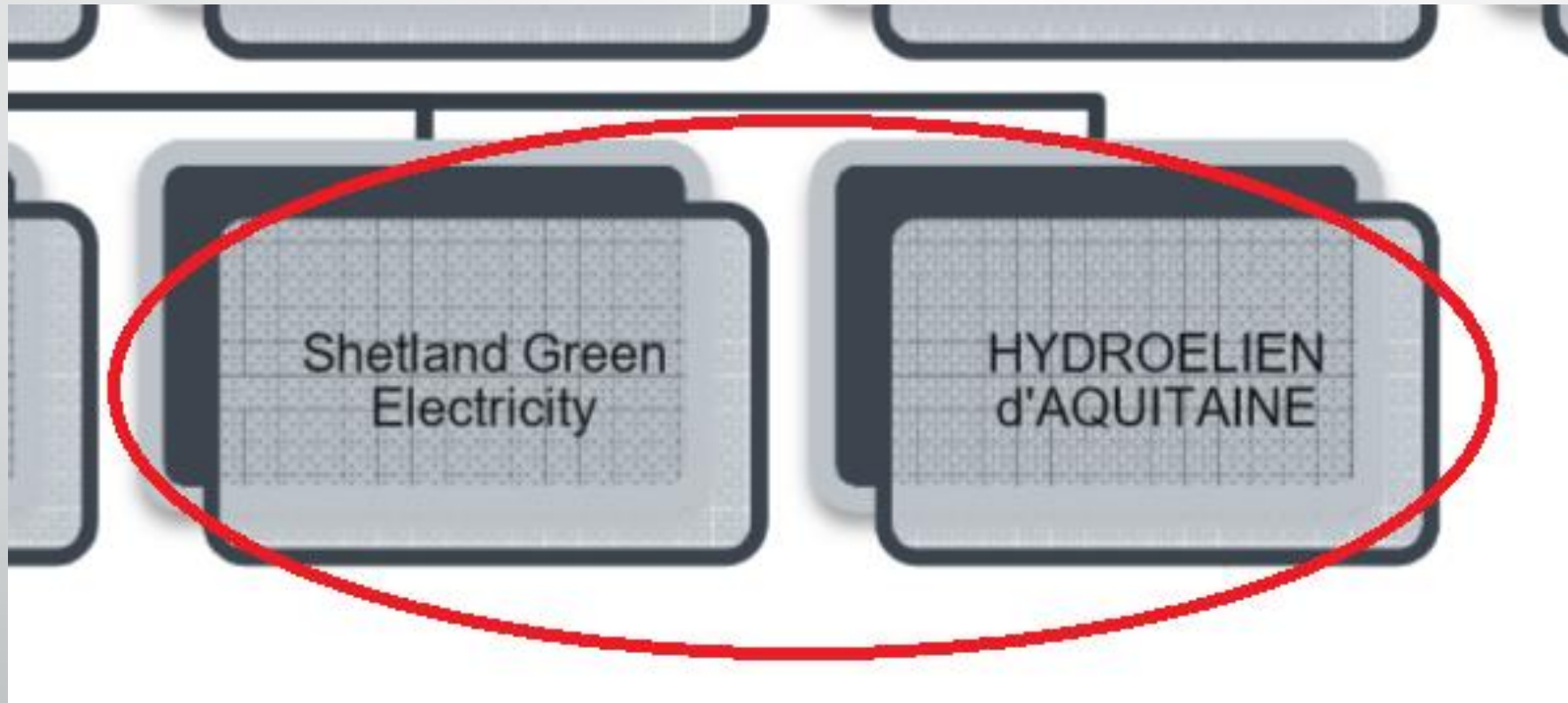
3) État des lieux en Région wallonne

I. Participations des intercommunales



3) État des lieux en Région wallonne

I. Participations des intercommunales



4) Critiques et pistes d'évolution

- A) Transparence, rémunération, incompatibilités
- B) Contrôle par les associés et par la tutelle
- C) Intérêt communal, intérêt général et échelle des collectivités



4) Critiques et pistes d'évolution

A. Transparence, rémunération, incompatibilités

Renvoi notamment aux travaux de la **commission d'enquête** tenue au Parlement wallon en 2017

4) Critiques et pistes d'évolution

B. Contrôle par les associés et par la tutelle

Contrôle par les **associés** (et spécialement par les **communes**) :

- étendre une forme de contrôle communal dans l'arborescence
- encadrer davantage la possibilité d'acquérir des participations

Contrôle par la **tutelle** :

- élargir le champ du contrôle à certaines décisions des filiales
- exercer un contrôle plus strict lors de l'acquisition des participations

4) Critiques et pistes d'évolution

C. Intérêt communal, intérêt général et échelle des collectivités

Oser une réflexion d'ampleur sur les notions d'intérêt communal et d'intérêt général.

Qu'est-ce qui, au 21^e siècle, relève encore de l'intérêt communal et peut être exercé par des communes ou des intercommunales ?

Qu'est-ce qui, au contraire, serait plus opportunément géré en commun au niveau régional ?

4) Critiques et pistes d'évolution

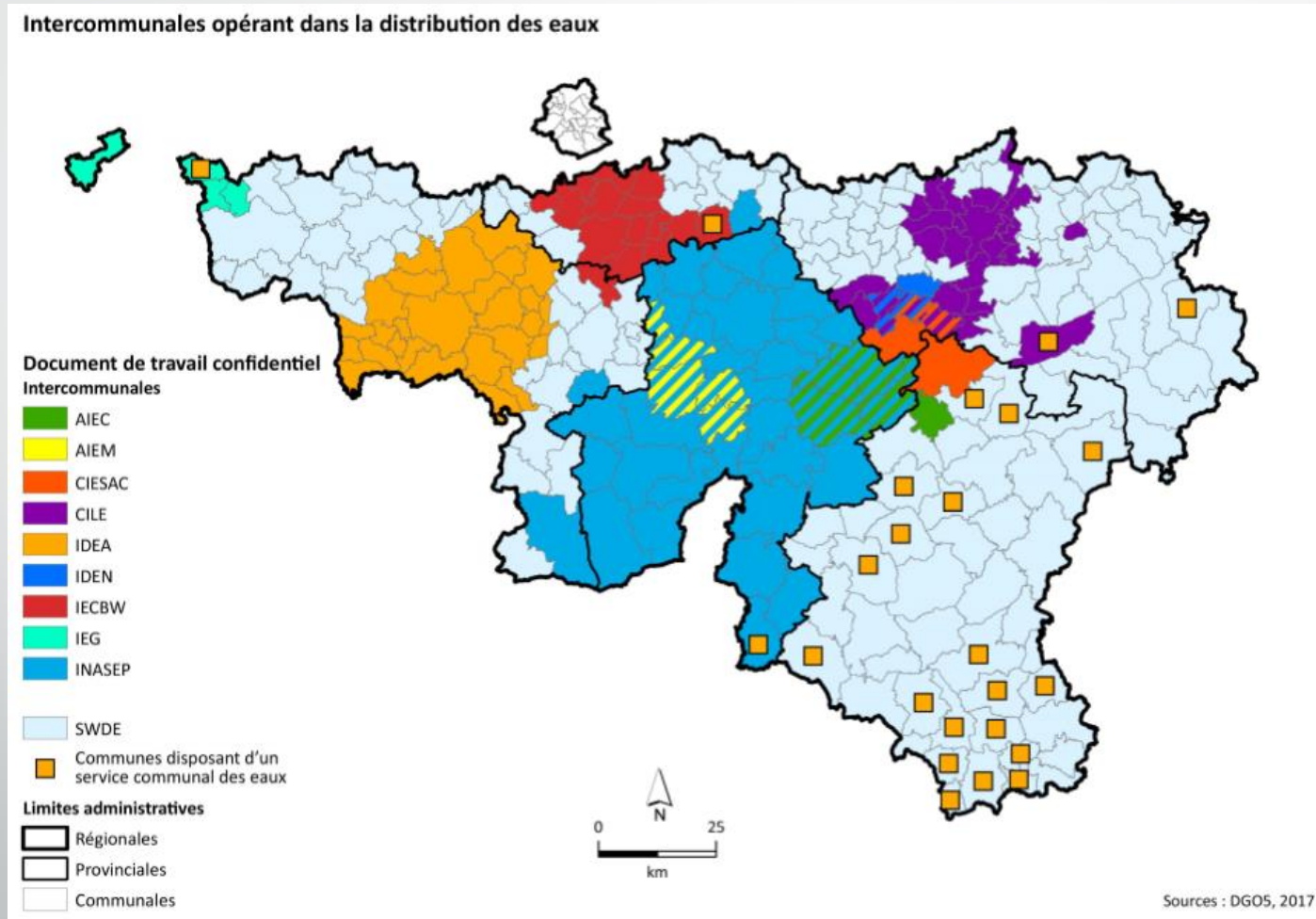
C. Intérêt communal, intérêt général et échelle des collectivités

Exemple avec la distribution de l'eau.

Qu'est-ce qui justifie un service propre à une commune ou à un groupe localisé de communes ?

En quoi le besoin d'un habitant de Welkenraedt est-il différent de celui d'un habitant de Libramont, de Dinant, de Soignies ou de Nivelles ?

4) Critiques et pistes d'évolution



4) Critiques et pistes d'évolution

Retour à la réflexion liminaire : intercommunale = objet élastique





Les intercommunales

Cadre général et enjeux actuels

Frédéric BOUHON

Professeur à l'Université de Liège

f.bouhon@uliege.be

Louvain-la-Neuve, le 2 mars 2018